

FAKTOR-FAKTOR PENGHAMBAT KINERJA BIROKRASI PUBLIK DI ERA OTONOMI DAERAH

Oleh : HERMAN SISMONO

(Dosen Ilmu Administrasi Negara STISIPOL Dharma Wacana Metro)

ABSTRACT

Government bureaucracy is one of the main activator elements in local governance. As a local device, bureaucracy is organized to support the implementation of local government tasks. Therefore the local government bureaucracy should be designed in a professional manner in order to deliver the maximum performance. But, unfortunately this time, the local government bureaucracy is regarded as the main source of the failure in local governance. It is not separated from the poor performance of the bureaucracy that makes many government programs can not be optimally achieved. Some of the factors inhibiting the performance of local government that reviewed in this paper are (1) Bureaucracy does not understand who it serves, (2) The emergence of friction or discord between the head of local government (as head of the top bureaucracy) with regional parliament (DPRD) as a representation of sound of people who must be served by the bureaucracy, (3) The organization of local government bureaucracy that is very big in terms of quantity, (4) The low quality of accountability and transparency in local government bureaucracy performance, (5) The high influence of political power of regional head to units of bureaucracy, (6) Low responsiveness and sensitivity of the bureaucracy towards the problems faced by local communities.

Latar Belakang

Indonesia merupakan negara besar, baik dari jumlah penduduk, keragaman budaya maupun luas wilayah geografisnya. Kesemuanya merupakan potensi yang luar biasa besar jika dapat dikelola dengan baik. Menyadari hal ini maka para pendiri bangsa telah mendesain arah pembangunan Negara Indonesia dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945). Di dalam pasal 18 UUD 1945 dinyatakan bahwa Negara Indonesia dibagi ke dalam daerah-daerah yang lebih kecil. Konsekuensinya maka ada Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Keberadaan struktur pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah dimaksudkan agar berbagai potensi yang dimiliki oleh bangsa Indonesia dapat dikelola dengan baik. Pemerintahan pusat

(national government) bertugas untuk mengelola urusan-urusan pemerintahan secara umum dan pemerintahan daerah (local government) bertugas mengelola urusan-urusan pemerintahan yang secara langsung menyangkut hajat hidup masyarakat. Dalam konteks inilah maka eksistensi pemerintahan daerah seharusnya lebih dirasakan dalam mengurus dan melayani masyarakat daerah.

Sebagai bentuk pengakuan atas eksistensi pemerintahan daerah, pemerintah pusat telah merevisi beberapa kali undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah mulai Undang-Undang nomor 1 tahun 1945, Undang-undang Nomor 22 tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974, Undang-

Undang Nomor 22 tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 (Kaloh, 2007) dan terakhir Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008. Perubahan kebijakan tentang pemerintahan daerah tersebut dapat dipahami sebagai bentuk pengakuan atas peranan dan fungsi pemerintahan daerah yang semakin luas dari waktu ke waktu. Dengan demikian maka kewenangan yang dimiliki oleh pemerintahan daerah juga semakin besar, utamanya dalam rangka melaksanakan tugas-tugas pembangunan, pemerintahan dan pelayanan publik bagi masyarakat daerah.

Tujuan Otonomi Daerah

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan daerah otonom merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pengertian tersebut terkandung makna bahwa tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah agar pemerintahan daerah memiliki keleluasaan untuk mengelola urusan masyarakat daerah sesuai dengan aspirasi masyarakat yang berkembang di daerah tersebut asal tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Masyarakat daerah dalam konteks ini memiliki posisi yang lebih tinggi

dibandingkan dengan pemerintah daerah, sebab pemerintah daerah harus bekerja atas dasar kehendak (aspirasi) masyarakat setempat.

Secara teoritis, otonomi daerah merupakan aplikasi dari konsep desentralisasi pemerintahan (*decentralized government*). Desentralisasi pemerintahan dapat dimaknai sebagai pelimpahan wewenang atau penyerahan kekuasaan atau wewenang di bidang tertentu secara vertikal dari institusi/ lembaga/ pejabat yang lebih tinggi kepada institusi/ lembaga/ fungsionaris bawahannya sehingga yang disertai/ dilimpahi kekuasaan/ kewenangan itu berhak bertindak atas nama sendiri dalam urusan tersebut (Pride, 1997). Desentralisasi pemerintahan juga dapat dimaknai sebagai penyerahan urusan pemerintah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dalam pengertian tersebut terkandung maksud bahwa desentralisasi pemerintahan dijalankan oleh pemerintah pusat agar pembangunan daerah dapat dilaksanakan sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat daerah.

Desentralisasi pemerintahan bagi Negara Republik Indonesia merupakan upaya untuk mengelola Negara yang besar ini. Dengan melaksanakan kebijakan desentralisasi ini ada beberapa tujuan yang ingin dicapai yakni: (1) mengurangi beban pemerintah pusat dalam mengurus urusan masyarakat daerah, (2) meningkatkan partisipasi dan inisiasi masyarakat daerah dalam membangun daerahnya sendiri, (3) memberikan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintahan daerah agar dapat melaksanakan harapan-harapan masyarakat daerah dengan segera, (4) meningkatkan efektifitas dan efisiensi pelaksanaan urusan pemerintahan daerah karena pemerintah daerah lebih

mengetahui dan lebih mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat daerah secara cepat dan tepat.

Pertanyaan yang segera muncul adalah apakah pemberian otonomi daerah tersebut telah dapat mencapai tujuannya, yakni meningkatkan kualitas pembangunan daerah dan meningkatkan derajat kesejahteraan masyarakat daerah?. Berbagai penelitian yang telah dilakukan oleh berbagai pihak baik secara individual maupun institusional menunjukkan bahwa yang terjadi justru sebaliknya. Sebagian besar hasil kajian tersebut menunjukkan bahwa kualitas pembangunan di era otonomi daerah lebih buruk dibandingkan dengan sebelumnya. Kualitas kesejahteraan masyarakat daerah juga tidak semakin baik. Hanya ada beberapa daerah saja yang dapat mencapai tujuan otonomi daerah. Sekedar untuk menyebut contoh, Kabupaten Sragen, Kabupaten Jember, Kota Solok dan Provinsi Gorontalo yang sering dijadikan model keberhasilan pelaksanaan desentralisasi di daerah masing-masing. Lalu apa yang menjadi faktor penyebab buruknya kualitas pembangunan dan kesejahteraan masyarakat daerah? Salah satunya adalah kinerja birokrasi pemerintah daerah yang kurang baik. Birokrasi pemerintah daerah memiliki andil yang sangat besar dalam menentukan sukses atau gagalnya pembangunan daerah. Tanpa birokrasi yang handal maka sulit bagi pemerintah daerah untuk dapat mencapai tujuan otonomi daerah.

Peran Birokrasi Publik di Era Otonomi Daerah

Istilah Birokrasi dapat dipahami dengan berbagai bentuk. Birokrasi dapat dipahami sebagai suatu organisasi (*bureaucracy as the organization*), yakni organisasi memiliki struktur dan aturan-aturan yang jelas dan formal. Dalam hal ini

birokrasi merupakan suatu sistem kerjasama yang melibatkan banyak orang, dimana setiap orang mempunyai peran dan fungsi serta tugas yang saling mendukung demi tercapainya tujuan organisasi. Organisasi sebagai sistem kerjasama berarti: (a) sistem mengenai pekerjaan-pekerjaan yang dirumuskan secara baik, dimana masing-masing mengandung wewenang, tugas dan tanggung jawab yang memungkinkan setiap orang dapat bekerjasama secara efektif; (b) sistem penugasan pekerjaan kepada orang-orang berdasarkan kekhususan bidang kerja masing-masing; (c) sistem yang terencana dari suatu bentuk kerjasama yang memberikan peran tertentu untuk dilaksanakan kepada anggotanya. Birokrasi juga dapat dipahami sebagai sistem administrasi publik (*bureaucracy as public administration*), yang artinya adalah suatu proses pengelolaan sumber daya publik untuk dimanfaatkan bagi kepentingan masyarakat. Birokrasi adalah unsur pelaksana dari administrasi publik agar tujuan pelayanan kepada masyarakat tercapai secara efektif, efisien dan rasional (Sulistio, 2009).

Dengan demikian maka Birokrasi dapat juga dimaknai sebagai suatu sistem kerja yang berlaku dalam suatu organisasi (baik publik maupun swasta) yang mengatur secara ke dalam maupun keluar. Mengatur ke dalam berarti berhubungan dengan hal-hal yang menyangkut hubungan atau interaksi antara manusia dalam organisasi juga antara manusia dengan sumber daya organisasi lainnya. Sedangkan mengatur keluar berarti berhubungan dengan interaksi antara organisasi dengan pihak lain baik dengan lembaga lain maupun dengan individu-individu. Secara spesifik birokrasi publik (pemerintahan) dapat dimaknai sebagai institusi atau agen

pemerintahan yang dilengkapi dengan otoritas sistematis dan rasional dengan aturan-aturan yang lugas (a system of authority relations defined by rationally developed rule) (Chandler and Plano, 1982 dalam Hariyoso, 2002).

Dalam desain pemerintahan daerah, birokrasi adalah seperangkat organisasi pemerintah yang dilengkapi dengan sumber daya aparatur dan sumber daya lainnya yang dapat digerakkan untuk menjalankan visi dan misi pemerintahan daerah untuk memberikan pelayanan publik yang terbaik bagi masyarakat daerah agar masyarakat dapat meningkatkan kesejahteraan hidupnya. Pelayanan publik yang dimaksud adalah pelayanan publik yang bersifat administratif maupun non-administratif. Pelayanan publik yang administratif misalnya pengurusan surat/ dokumen kependudukan dan kepemilikan harta benda, sedangkan pelayanan publik non-administratif misalnya distribusi dan alokasi sumber daya yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat dalam memperlancar aktivitasnya misalnya kesehatan, pendidikan, infrastruktur jalan, bangunan publik dan sebagainya.

Sesungguhnya peran apa yang dapat dimainkan oleh birokrasi di era otonomi daerah saat ini. Dalam konsep Reinventing Government ada sepuluh prinsip birokrasi yang baik yakni:

- **Prinsip pertama;** Pemerintahan katalis (*catalytic government*). Birokrasi hendaknya merubah pandangannya selama ini bahwa dia harus melakukan semua hal untuk masyarakat, melainkan hanya melakukan hal-hal yang tidak dapat dilakukan oleh masyarakat. Oleh karena itu birokrasi hendaknya lebih bertindak sebagai pengarah (*to*

steering) daripada terlibat dalam menggerakkan masyarakat secara berlebihan (*rowing*) sehingga masyarakat tidak memiliki kesempatan yang lebih luas dalam bertindak untuk dirinya sendiri. Birokrasi harus lebih fokus dalam mengevaluasi dan menciptakan organisasi birokrasi yang efisien.

- **Prinsip kedua;** Memberikan wewenang kepada masyarakat ketimbang sekedar melayani. Masyarakat sesungguhnya dapat berbuat lebih banyak untuk dirinya sendiri jika diberikan kewenangan untuk itu. Birokrasi perlu membatasi diri untuk tidak terlibat terlalu jauh dalam urusan-urusan yang dapat dikelola sendiri oleh masyarakat.
- **Prinsip ketiga;** lebih sebagai pendorong untuk terjadinya kompetisi dalam pemberian pelayanan, dengan mendorong munculnya sebanyak mungkin pemberi jasa layanan. Hal ini dilakukan sebagai upaya untuk memberikan layanan yang terbaik (*excellent service*) kepada masyarakat. Dengan adanya kompetisi di bidang layanan publik maka masyarakat diharapkan dapat merasakan perbedaan kualitas pelayanan oleh satu instansi dengan instansi lainnya, dan tentu mereka akan memiliki pelayanan yang lebih baik. Dengan cara ini maka birokrasi juga akan berlomba memberikan yang terbaik kepada masyarakat. Tidak sekedar pelayanan minimal, tetapi berorientasi pada pelayanan maksimal kepada masyarakat.

- **Prinsip keempat;** Pemerintahan yang lebih digerakkan oleh misi ketimbang oleh peraturan. Birokrasi harus mampu melakukan proses *debirokratisasi* secara lebih cepat agar proses pelayanan publik dan pembangunan daerah dapat berjalan lebih cepat lagi. Panjangnya prosedur birokrasi akan memperlambat laju pembangunan daerah karena akan menghambat masuknya investasi dari luar. Investasi ini diperlukan untuk merangsang munculnya ide-ide kreatif dan inovatif dalam masyarakat dalam memanfaatkan potensi yang dimiliki oleh daerah. Sebagaimana dikemukakan oleh banyak pihak bahwa Indonesia merupakan Negara besar yang memiliki potensi besar untuk menjadi Negara yang maju dan sejahtera. Namun hingga saat ini pengelolaan potensi yang ada, khususnya oleh pemerintah dan masyarakat daerah masih cukup memprihatinkan. Alih-alih untuk memperjelas proses investasi dengan berbagai peraturan yang dibuat, yang terjadi justru sebaliknya investor merasa kesulitan untuk menanamkan investasinya di daerah karena perijinan yang tidak kunjung selesai dengan berbagai macam katebelece yang harus dipenuhi. Ujung-ujungnya mereka membatalkan rencana investasinya dan mengalihkan ke daerah lain yang lebih investor friendly atau bahkan ke Negara lain. Hal ini tentu akan merugikan masyarakat daerah setempat.

- **Prinsip Kelima;** Pemerintah perlu lebih berorientasi pada hasil, dengan menemukan dimana sumber daya akan mencapai output yang diinginkan dan dengan memberi ganjaran atas

keberhasilan bukan dengan menghukum kegagalan. Kegagalan adalah sesuatu yang wajar dalam usaha mencapai hasil. Namun demikian kegagalan itu tidak boleh terjadi untuk kedua bahkan ketiga kalinya. Kegagalan sebagai instropeksi untuk menciptakan sistem birokrasi yang lebih lagi bagi pencapaian tujuan yang telah disepakati. Birokrasi harus lebih fokus pada pencapaian tujuan daripada sekedar meributkan siapa yang salah atas kegagalan yang pernah dialami. Dengan prinsip ini maka setiap unit birokrasi diharapkan dapat bersatu padu memperbaiki kesalahan dan mengejar hasil yang diinginkan oleh seluruh masyarakat daerah.

- **Prinsip keenam;** Pemerintahan yang lebih berorientasi kepada kepentingan publik. Jelas bahwa kepentingan publik merupakan hal utama yang harus diperhatikan birokrasi pemerintahan. Otonomi daerah yang dilaksanakan di Indonesia salasatu tujuannya adalah agar kepentingan masyarakat daerah dapat segera diakomodasi oleh pemerintah daerah karena secara emosional memiliki hubungan yang sangat baik dengan masyarakat. Dengan demikian maka pemerintah daerah dapat segera memenuhi kepentingan masyarakat lokal sesuai kewenangan yang dimilikinya.
- **Prinsip ketujuh;** mendorong pemerintah menjadi lebih berusaha, yang menunjukkan perhatian besar pada penerimaan dan penghematan dana selain pembelanjaan pendapatan. Pengelolaan dana publik harusnya lebih besar porsi untuk dialokasikan kepada urusan-urusan yang langsung

bersentuhan dengan kepentingan masyarakat. Oleh sebab itu pemerintah harus mampu melakukan penghematan atas dana publik dengan tidak membelanjakannya untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran yang secara substansial tidak berpengaruh kepada kesejahteraan masyarakat, seperti misalnya pembelian kendaraan dinas secara besar-besaran, memberikan fasilitas mewah kepada para pejabatnya, serta membangun gedung-gedung megah yang tidak memiliki fungsi pelayanan publik selain sekedar sebagai 'merek dagang' pemerintah daerah yang bersangkutan.

- *Prinsip Kedelapan*; menekankan keunggulan pemerintahan antisipatori yang menunjukkan kecenderungan reaktif dan bergerak dari satu krisis ke krisis lain. Birokrasi pemerintah daerah harus mampu melakukan antisipasi dan prediksi terkait dengan kebutuhan masyarakat daerah di masa yang akan datang. Pemerintah daerah harus mampu mendesain rencana kerja jangka menengah dan panjang sebagai visi pembangunan daerah yang akan dicapainya. Gambaran kehidupan masyarakat daerah telah dirancang sedemikian rupa sehingga masyarakat memiliki harapan yang lebih baik dimasa yang akan datang. Persoalan lingkungan, kesehatan, pendidikan dan sumber pencarian merupakan isu-isu penting yang harus digarap secara serius oleh aparat birokrasi yang profesional dengan melibatkan pakar-pakar perencanaan di bidangnya masing-masing.
- *Prinsip kesembilan*; meningkatkan

keuntungan desentralisasi dari sudut pandang efektifitas dan kemampuan adaptasi, serta dalam hal moral dan komitmen staf. Moral aparat birokrasi menjadi salahsatu kunci keberhasilan pelaksanaan komitmen rencana pembangunan daerah. Tanpa moral/etika administrasi yang baik maka rencana pembangunan justru akan menjadi sarana *moral hazard* bagi para pejabat birokrasi untuk melakukan korupsi. Sebaik apapun sistem birokrasi dibuat jika birokratnya tidak memiliki moralitas yang baik maka sistem tersebut tidak akan banyak berarti. Moralitas yang dimaksud adalah sikap mental birokrasi dalam menjalankan kewajibannya sebagai pelayan masyarakat. Untuk memperbaiki moral ini satu-satunya jalan adalah dengan meningkatkan pemahaman (tidak sekedar pengetahuan) para aparat birokrasi terhadap kewajibannya. Pelatihan-pelatihan untuk birokrasi harus disetting tidak hanya sebagai syarat untuk menduduki jabatan tertentu tetapi juga harus mampu memberikan sentuhan-sentuhan kemanusiaan. Sentuhan kemanusiaan yang dimaksud adalah pelatihan yang dilaksanakan dan diikuti oleh para aparat birokrasi diharapkan dapat memberikan kesadarannya sebagai manusia dan melayani manusia.

- *Prinsip kesepuluh*; berorientasi pada pasar, dengan cara perubahan dilakukan dengan mekanisme pasar. Pelayanan publik dan pembangunan daerah perlu memperhatikan perkembangan kebutuhan masyarakat dan dunia bisnis. Sistem pemerintahan lokal harus adaptif dengan perkembangan dunia usaha,

sehingga pemerintah daerah dapat merumuskan berbagai kebijakan publik yang *investor friendly*.

Dari gagasan Osborne dan Gaebler tersebut maka dapat diklasifikasikan peran-peran utama yang dapat dilakukan oleh birokrasi pemerintahan daerah di era desentralisasi ini. Beberapa peran tersebut adalah sebagai berikut: Pertama, birokrasi dapat berperan sebagai katalisator (*catalytic government*). Dalam konsep birokrasi katalis ini maka peran birokrasi bukanlah sebagai pihak yang menggerakkan (*rowing*) masyarakat untuk melakukan ini dan itu, tetapi justru birokrasi hanya berperan sebagai pengarah saja (*steering*), yakni mengarahkan kemana seharusnya masyarakat bergerak sehingga dapat mencapai tujuannya secara efektif dan efisien. Dalam realitanya peran ini dapat dimainkan birokrasi sebagai regulator (*pengendali*). Agar dapat memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat, pemerintah perlu melibatkan pihak-pihak lain (*swasta*) untuk menyediakannya. Kedua, Birokrasi dapat berperan sebagai pendorong (*motivator*) bagi peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Masyarakat daerah harus dapat diberdayakan potensinya agar dapat berkontribusi lebih besar bagi pembangunan daerah. Oleh karena itu birokrasi harus dapat menciptakan sistem pengambilan keputusan yang partisipatif (*participative decision making*). Dengan kondisi ini maka diharapkan masyarakat juga dapat menjadi pengontrol kerja-kerja birokrasi dalam memberikan pelayanan publik. Ketiga, Birokrasi dapat berperan sebagai fasilitator. Dengan memberikan fasilitasi maka diharapkan dapat merangsang munculnya inisiatif masyarakat, meningkatkan rasa kebersamaan, rasa memiliki dan rasa

tanggung jawab masyarakat serta memberi kesempatan kepada masyarakat untuk terlibat dalam pengambilan keputusan publik. Keempat, Birokrasi dapat berperan sebagai antisipator. Pemerintah yang baik tidak hanya dapat mengatasi masalah yang ada, tetapi dapat memprediksi masalah yang akan terjadi dan mengantisipasinya. Inovasi dan kreatifitas pemerintah merupakan hal yang penting dalam menyelenggarakan pemerintahan. Oleh karena itu satu cara mengantisipasi permasalahan adalah menyusun rencana strategis yang berkualitas.

Berdasarkan konsep yang ditawarkan oleh Osborne dan Gaebler tersebut sebenarnya peran birokrasi semakin ringan, sebab berbagai kegiatan pemerintahan dapat didistribusikan kepada pihak ketiga melalui konsep desentralisasi. Konsep yang dikembangkan oleh Osborne dan Gaebler ini adalah pemerintah (birokrasi) sebaiknya tidak lagi melakukan tugas-tugas yang dapat dilakukan oleh masyarakat, birokrasi harus lebih fokus pada tugas-tugas yang tidak dapat dilakukan oleh masyarakat dengan cara yang paling efisien.

Faktor Penghambat Kinerja Birokrasi

Kinerja Birokrasi merupakan perihal yang penting dan perlu mendapat perhatian yang cukup dalam rangka untuk peningkatan dan perbaikan kualitas pelayanan publik. Penilaian terhadap kinerja birokrasi akan sangat berguna untuk melihat atau menilai kuantitas, kualitas dan efisiensi pelayanan; mendorong birokrasi untuk lebih memahami kebutuhan masyarakat yang dilayani serta untuk melakukan perbaikan pelayanan publik. Namun demikian pada kenyataannya berbagai hasil penelitian menyebutkan bahwa kualitas pelayanan publik yang

diselenggarakan oleh birokrasi di era otonomi daerah ini semakin carut marut. Banyak persoalan pembangunan dan pelayanan publik yang justru bermula dari buruknya sistem birokrasi yang ada di pemerintahan daerah. Ada banyak faktor yang dapat mempengaruhi kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan publik.

Salah satu kelemahan pokok pelayanan oleh birokrasi, seperti dikatakan Osborne & Gaebler adalah karena ketidaktahuan birokrasi siapa pelanggan mereka (yang harus dilayani). Banyak manajer dalam sektor pemerintahan tidak mengetahui pelanggan mereka. Hal ini terjadi karena sebagian besar badan pemerintah tidak memperoleh dananya dari pelanggan. Sebaliknya dalam sektor Bisnis. Jika suatu bisnis menyenangkan pelanggan, maka penjualan akan meningkat. Jika pesaing bisa lebih menyenangkan pelanggannya, maka penjualannya akan turun. Para manajer pemerintah menganggap bahwa pelanggan mereka adalah eksekutif dan legislatif -karena dari sanalah mereka mendapat dana. Padahal pemerintah yang demokratis lahir untuk melayani warganya.

Sarundajang (2003) mengemukakan setidaknya ada lima faktor yang menyebabkan rendahnya kinerja birokrasi pemerintahan daerah di era otonomi, yakni: Pertama, Munculnya friksi atau perpecahan antara kepala daerah (sebagai pimpinan puncak birokrasi) dengan dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) sebagai representasi dari suara rakyat yang harus dilayani oleh birokrasi. Kedua, Gemuknya organisasi birokrasi pemerintahan daerah. Organisasi birokrasi pemerintahan daerah tumbuh secara tidak terkendali (*Orwellianism*) sehingga menyedot anggaran daerah sangat besar yang bisa mencapai antara 70-80% dana

daerah. Akibatnya dana yang dianggarkan untuk pelayanan publik dan pembangunan menjadi sangat sedikit yang dapat dipastikan tidak mencukupi semua kebutuhan masyarakat daerah. Ketiga, Lemahnya akuntabilitas dan transparansi kinerja birokrasi pemerintahan daerah. Dalam hal ini masyarakat daerah tidak dapat mengontrol jalannya pemerintahan yang dilaksanakan oleh birokrasi, sebab masyarakat tidak memiliki akses yang cukup untuk meminta akuntabilitas kinerja birokrasi. Laporan akuntabilitas kinerja birokrasi hanya diberikan kepada DPRD saja. Keempat, Besarnya pengaruh politik kepentingan, terutama dari kepala daerah. Di era pemilihan kepala daerah secara langsung ini maka posisi kepala daerah menjadi sangat kuat. Dengan posisi tersebut maka kepala daerah seakan dapat melakukan apa saja, termasuk merombak struktur birokrasi pemerintahan daerah dengan tanpa pertimbangan profesionalisme aparatur yang bersangkutan. Akibatnya aparatur birokrasi berlomba-lomba meningkatkan derajat kedekatannya dengan kepala daerah agar dapat mengamankan posisi jabatannya tanpa mempedulikan seberapa baik telah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Politik kepala daerah dalam menyusun struktur birokrasi pemerintahan daerah lebih banyak dilakukan dengan pendekatan like or dislike, tergantung pada selera pribadi kepala daerah. Bukan bergantung pada pertimbangan kebutuhan masyarakat akan aparatur birokrasi yang profesional.

Kelima, Rendahnya responsivitas dan sensitivitas birokrasi pemerintah daerah. Birokrasi sangat lambat dalam merespon kebutuhan masyarakat dan tidak peka dengan permasalahan yang sedang dan akan dihadapi oleh masyarakat daerah.

Sulistio (2006) menyatakan bahwa pelayanan yang tidak responsif ini salah satu sebabnya adalah sikap merasa benar dan paling tahu dari para aparat birokrasi, terutama aparat birokrasi yang memiliki otoritas dalam suatu instansi birokrasi. Mereka mengusulkan berbagai program dan proyek-proyek pembangunan dan pelayanan publik, tetapi dalam membuat usulan itu mereka hanya duduk di belakang meja kerjanya saja. Mereka tidak pernah melihat secara riil kebutuhan masyarakat yang dilayaninya. Inilah model program/proyek pembangunan yang dibuat dengan cara trial and error. Konsep trial and error ini pula yang diterapkan pada masa lalu dan hingga ini masih dipelihara oleh aparat birokrasi kita. Hal ini terjadi karena birokrasi kita malas dan tidak mau belajar. Malas untuk terjun langsung ke lapangan menanyakan secara jelas apa yang dibutuhkan oleh rakyat. Yang dilakukan hanya menyebarkan kuesioner yang kemudian dijustifikasi sebagai jaring asmara (penjaringan aspirasi masyarakat). Birokrasi kita juga tidak mau belajar dari pengalaman kegagalan-kegagalan masa lalu. Bahkan kegagalan itu justru dianggap sebagai sebuah tradisi birokrasi alias sudah menjadi kebiasaan. Kebiasaan inilah yang menjadi faktor utama mengapa reformasi birokrasi menjadi sulit dilaksanakan.

Upaya memperbaiki Kinerja Birokrasi Publik

Ada banyak cara yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah dalam rangka memperbaiki kualitas kinerja birokrasi pemerintahan daerah. Dalam tulisan ini penulis akan menyampaikan beberapa gagasan untuk memperbaiki kinerja birokrasi di era otonomi daerah sebagai berikut:

Reformasi Sistem dan Prosedur Birokrasi

Selama ini sistem dan prosedur pelayanan yang diterapkan oleh birokrasi adalah sistem dan prosedur yang dirasakan rumit dan berbelit-belit oleh masyarakat. Walaupun para pejabat menganggap sistem dan prosedur itulah yang baik dan pas, tetapi lagi-lagi yang merasakan adalah masyarakat yang menggunakan sistem dan prosedur itu. Semangat debirokratisasi yang pernah muncul harus segera direalisasikan, sehingga dapat memberikan kepuasan kepada masyarakat. Menurut Max Weber, Birokrasi adalah organisasi rasional yang dibentuk untuk memperlancar aktivitas pemerintahan. Karena itu Birokrasi yang baik harus memenuhi karakteristik sebagai berikut: Spesialisas, Organisasi yang hirarkhis, Sistem aturan (system of rules), Impersonality, Struktur karier, dan Efisiensi.

Karakteristik diatas dapat diimplementasikan dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut: (1) Para anggota staf secara pribadi bebas, hanya menjalankan tugas-tugas impersonal jabatan mereka, (2) Ada hierarki jabatan yang jelas, (3) Fungsi-fungsi jabatan ditentukan secara jelas (4) Para pejabat diangkat berdasarkan suatu kontrak, (5) Mereka dipilih berdasarkan kualifikasi profesional, (6) Mereka memiliki gaji dan hak-hak pensiun, secara berjenjang menurut kedudukan masing-masing, (7) Para pejabat dapat menempati posnya dan dalam keadaan tertentu ia dapat diberhentikan (8) Pos jabatan adalah lapangan kerjanya sendiri atau lapangan kerja pokoknya (8) Ada struktur Karir dan promosi dimungkinkan melalui senioritas dan keahlian (merit system) maupun keunggulan (superioritas). Pejabat mungkin saja tidak sesuai dengan posnya maupun dengan sumber-sumber yang tersedia diposnya, namun ia tunduk pada sistem disiplin dan kontrol yang seragam.

Reformasi Sistem Penghargaan dan Sanksi (Reward and Punishment System)

Hampir semua kita tahu bahwa sistem penghargaan dan sanksi di dalam birokrasi kita sangat tidak jelas dan tidak adil. Aparat tingkat bawah yang notabene selalu berhadapan dengan masyarakat tidak pernah menerima penghargaan atas prestasi yang diraih. Penghargaan selalu untuk atasannya, yang terkadang tidak tahu menahu tentang apa yang sudah dilakukan oleh bawahannya. Hal ini tentu akan membuat kecewa bawahan tersebut, yang pada akhirnya akan menurunkan semangat kerjanya. Begitu pula sebaliknya sistem sanksi yang diberikan juga tidak jelas. Jamak kita ketahui bahwa kemalasan dan ketidak disiplin birokrasi kita sangat tinggi. Tetapi mereka tidak mendapatkan sanksi yang dapat merubah perilaku mereka. Bayangkan, bagaimana mereka dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat secara maksimal jika hadir dikantor pun tidak. Yang rajin datang ke kantor saja masih sulit memberikan pelayanan yang maksimal tersebut. Inilah salah satu penyakit birokrat kita. Oleh sebab itu sistem penghargaan dan sanksi ini harus dibuat secara adil sesuai dengan prinsip equal work equal pay (siapa yang kerja baik akan mendapatkan gaji yang banyak). Disamping itu perlu pula dibentuk sistem penilaian yang jujur dan profesional. Atasan tidak harus menjadi penentu akhir apakah seorang pegawai berprestasi atau tidak. Penilaian harus dilakukan oleh tim khusus yang dibentuk untuk melakukan penilaian baik terhadap atasan maupun bawahannya.

Reformasi Moralitas Birokrat

Sebaik apapun sistem birokrasi dibuat jika birokratnya tidak memiliki moralitas yang baik maka sistem tersebut

tidak akan banyak berarti. Moralitas yang dimaksud adalah sikap mental birokrasi dalam menjalankan kewajibannya sebagai pelayan masyarakat. Untuk memperbaiki moral ini satu-satunya jalan adalah dengan meningkatkan pemahaman (tidak sekedar pengetahuan) para aparat birokrasi terhadap kewajibannya. Pelatihan-pelatihan untuk birokrasi harus disetting tidak hanya sebagai syarat untuk menduduki jabatan tertentu tetapi juga harus mampu memberikan sentuhan-sentuhan kemanusiaan. Sentuhan kemanusiaan yang dimaksud adalah pelatihan yang dilaksanakan dan diikuti oleh para aparat birokrasi diharapkan dapat memberikan kesadarannya sebagai manusia dan melayani manusia, bukan manusia yang melayani binatang peliharaannya.

Oleh karena itu penulis mengusulkan agar para aparat birokrasi tidak hanya diberikan pelatihan-pelatihan yang hanya berorientasi pada IQ (intellectual quation) atau kemampuan otak dan EQ (emotional quation) atau kemampuan mengelola emosi tetapi yang lebih penting adalah materi pelatihan yang berorientasi pada SQ (spiritual quation) atau kematangan spiritualitas (keberagamaan). Kematangan spiritualitas ini menjadi sangat penting mengingat hanya inilah yang dapat membentengi para aparat birokrasi dari perilaku yang korup.

Adanya keluhan masyarakat/pelanggan yang berkaitan dengan perilaku dan tindakan pejabat publik (birokrasi) merupakan suatu indikator bahwa pelayanan pemerintah dianggap masih lamban, kurang responsif terhadap keluhan dan kebutuhan masyarakat, kurang terbuka, kurang efisien, dan seringkali melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Dengan demikian, seringkali terjadi protes keras, unjuk rasa dan sebagainya dari

masyarakat/ publik; yang mengakibatkan terjadinya krisis kepercayaan dan krisis kewibawaan pejabat publik di mata masyarakat.

Selain itu setiap individu birokrasi harus tahu dan menyadari bahwa setiap tindakan yang dilakukan bukan hanya akan memberikan pengaruh pada dirinya sendiri, tetapi akan membawa dampak yang tidak kecil bagi lingkungannya. Dengan demikian adanya akuntabilitas yang merupakan instrumen untuk kegiatan kontrol terutama dalam pencapaian hasil pada pelayanan publik sangat diperlukan, karena akuntabilitas merupakan suatu evaluasi kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh seorang petugas, aparat, pejabat publik baik masih berada pada jalur otoritasnya atau sudah berada jauh diluar tanggung jawab dan kewenangannya.

Kesimpulan

Kebijakan desentralisasi yang digulirkan di Indonesia diakui telah mempengaruhi desain tata pemerintahan daerah. Disamping itu kebijakan desentralisasi telah ikut mempengaruhi pola pikir dan perilaku aparatur birokrasi publik. Kewenangan yang dimiliki oleh birokrasi pemerintahan daerah semakin luas. Pemberian kewenangan yang semakin luas ini ditujukan untuk dapat mengelola sumber daya loka secara lebih baik sehingga dapat meningkatkan derajat kesejahteraan masyarakat daerah. Akantetapi pada kenyataannya kinerja birokrasi tidak semakin membaik pasca pemberian kewenangan yang lebih luas tersebut. Beberapa faktor yang menjadi penyebab rendahnya kinerja birokrasi publik di era otonomi daerah adalah: (1) Birokrasi tidak memahami siapa yang dilayaninya; (2)

Munculnya friksi atau perpecahan antara kepala daerah (sebagai pimpinan puncak birokrasi) dengan dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) sebagai representasi dari suara rakyat yang harus dilayani oleh birokrasi, (3) Organisasi birokrasi pemerintah daerah yang sangat besar; (4) Rendahnya kualitas akuntabilitas dan transparansi kinerja birokrasi pemerintah daerah; (5) Tingginya pengaruh kekuasaan politik kepala daerah kepada unit-unit birokrasi; (6) Rendahnya responsivitas dan sensitivitas birokrasi terhadap berbagai permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat daerah.

Daftar Pustaka

- Kaloh, J. 2007. Mencari Bentuk Otonomi Daerah: Suatu solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global. Rineka Cipta, Jakarta.
- Osborne D. dan Gaebler, T. 2000. *Mewirausahakan Birokrasi: Reinventing Government, Mentransformasi Semangat Wirausaha ke Dalam Sektor Publik*. Terjemahan. PPM. Jakarta
- Sarundajang, SH2003. *Birokrasi di Era Otonomi Daerah: Upaya Mengatasi Kegagalannya*. Sinar Harapan. Jakarta.
- Sulistio, Eko B, 2006. *Menggagas Birokrasi yang Responsif*. Lampung post.
- Sulistio, Eko B, 2008. *Birokrasi Publik: Perspektif Ilmu Administrasi Publik*. Stisipol Dharmawacana dan Jurusan Ilmu Administrasi Negara Universitas Lampung, Bandar Lampung.